

Adalékok a bírói szervezet alkotmányos reformjához

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Alkotmánynovella) módosított Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság megvalósulásának azonban egyik legfontosabb eleme kell, hogy legyen a független és önálló bírói hatalom kiépítése. Az Alkotmánynovella – annak ellenére, hogy alkotmányos berendezkedésünket jelentősen fejlesztette – az Alkotmánynak a bírói szervezetről szóló fejezetét alig módosította. Hatályba lépett ugyan néhány új rendelkezés, ezek azonban csupán – összhangban az Elnöki Tanács megszűnésével, illetőleg a köztársasági elnök intézményének létrehozásával – a bírói tisztség keletkezésének és megszűnésének egyes szabályait változtatták meg.¹ Elvi jelentőségű új alkotmányos szabály, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak. Ugyanilyen fontos továbbá az a tétel, amely a közigazgatás bírósági kontorolljának alkotmányos alapjait megteremtette.² Mindezt összegezve – a fenti módosításokat nem számítva – az Alkotmánynak a bírói szervezetet szabályozó passzusai alig térnek el az 1949. évi XX. törvénnyel megállapított szabályoktól.

Amennyiben a hatályos Alkotmány rendelkezéseit nem a több mint negyven évvel ezelőtt elfogadott sztálini alkotmánnyal, hanem a nyugat-európai államok alkotmányainak a bírói hatalomról szóló szabályaival vetjük össze, szembetűnő, hogy az igazságszolgáltatás számos alapvető alkotmányos garanciája az Alkotmányunkból hiányzik. Talán nem túlzás azt állítani, hogy ma még – annak ellenére, hogy az Alkotmány független, demokratikus jogállamként definiálja államunkat és ennek számos tartalmi követelményét meg is valósította – önálló bírói hatalomról nem szólhatunk.³

¹ A bírósági szervezeti törvényen, az 1972. évi IV. törvényen (továbbiakban: Bsz.) az alkotmánymódosítás folytán szükségessé vált módosításokat az 1989. évi XLII. tv. vezette át. A különbíróóságok létesítését az Alkotmány szabályozza.

² Vö.: Alkotmány 50. § (2) és (3) bekezdése.

³ Sajó András közelmúltban készített alkotmánytervezete számos lényeges ponton meghaladja a hatályos szabályozást. Javasolja, hogy a hivatásos bírák kinevezése versenyvizsga alapján történjék. Az igazságszolgáltatás irányítását pedig – az olasz megoldást követve – a hivatásos bírák demokratikus részvétele alapján megszervezett Bírói Tanács látná el. = Sajó András: Alkotmánymodell – szövegtervezet. Bp., 1990. 42-43. p.

A bírói szervezet változatlanságának – azon túl, hogy jelenlegi Alkotmányunk átmeneti alkotmány – mélyebben fekvő gyökere abban rejlik, hogy alkotmányjogi irodalmunk az utóbbi évtizedekben igen mostohán bánt az 1949 után létrejött magyar törvénykezési szervezet és a bírói függetlenség tartalmi elemzésével. Ez utóbbi ténynek kettős oka van. Az egyik általános ok az, hogy a "fordulat éve" után uralkodóvá vált állam- és jogbölcsélet elutasította az államhatalmi ágak megosztásának elméletét, és ennek következtében az önálló bírói hatalom létjogosultságát is tagadta. A másik ok, hogy az ideológiától és normativista szemlélettől túlsúlyos alkotmányjogi irodalom – a bírói szervezet szabályainak nagyfokú stabilitása miatt is – egy idő után nem tudott ezekkel a módszerekkel újat mondani a törvénykezési szervezetről, a bírói függetlenség kutatása pedig politikai okokból nagyon hosszú ideig nem volt favorizált téma.⁴

A fentiek, valamint az, hogy a bírói szervezet reformjának előkészítése több mint két esztendeje napirenden van az Igazságügyi Minisztériumban, késztettek arra, hogy gyakorlati tapasztalatok birtokában összefoglaljam azokat a legfontosabb kérdésköröket, amelyek hatályos szabályozása nem kielégítő, és mielőbbi új szabályokkal történő felváltásukat kiemelkedő fontos feladatnak kell tekintenünk.

Írásomban ezért arra vállalkozom, hogy a bírói szervezet jövőbeli alkotmányos reformjának néhány alaptételét fogalmazzam meg. E tételek megfogalmazásakor és számbavételekor nem törekedtem a teljességre. Célul csupán annyit tűztem magam elé, hogy azokra a garanciális jellegű szabályokra hívjam fel a figyelmet, amelyeket a jogirodalom eddig nem elég markánsan fogalmazott meg. Ebből következően számos olyan gondolatot is papírra fektettem, amelyeket korábban már több szerző is leírt. Ezekben az esetekben az ismételt elemzést azért kíséreltem meg, mert úgy tűnt számomra, hogy egy-egy kérdéskörhöz még néhány új szempont hozzátehető.⁵ A tételeket három

⁴ Vö.: *Kilényi Géza: A bíróság az alkotmányfejlődés tükrében.* = *Magyar Jog* (továbbiakban: MJ), 1988. 6.sz. 486. p. A korábbi irodalomban a bírói szervezetről lásd: *Névai László: Magyar törvénykezési szervezeti jog.* Bp., 1961. 325 p. A bírói függetlenség korabeli irodalmából pedig *Petrik Ferenc: A bírói függetlenségről.* = MJ, 1961. 10. sz. 437-443. p.

⁵ Terjedelmi okokból nincsen arra lehetőségem – még csak töredékesen sem –, hogy az utóbbi két-három évben az e tárgykörben megjelent írásokat felsoroljam. Ezeket a cikkeket az érdeklődő megtalálja a Joggpolitika 1987-89-es, valamint az MJ 1988-90. között megjelent számaiban. A cikkek közül figyelemre méltó Tarr György (MJ, 1989. 7-8.sz.) és Horváth János (uo.) dolgozata. A bírói függetlenséget – monografikus igénnyel – *Fűrész Klára: Bírói függetlenség.* Bp., 1989. című könyve dolgozta fel. Figyelemreméltó megállapításokat tesz a bíróságok igazgatásáról *Lőrincz György: Gondolatok a helyi bíróság szervezetének és vezetésének továbbfejlesztéséről.* = *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről.* 25. köt. Szerk.: dr. Palkovics Éva. Bp., 1988. 269-308. p. A témával foglalkozók számára megkerülhetetlenek *Rácz Anitla e tárgykörben írott munkái is: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása.* Bp., 1972, továbbá A bíróságok igazgatásának elvi kérdései. = *Jogtudományi Közöny,* 1973. 12. sz. A korábbi irodalomból figyelmet érdemel *Csánk Béla: A bírói függetlenség hazánkban és a külföldön.* Bp., 1942. című kiváló könyve.

tényezőre figyelemmel alakítottam ki: 1. Általános zsinórmértékül tekintetem a nyugat-európai alkotmányoknak a bírói hatalomról szóló fejezeteit, mert véleményem szerint ezek az alkotmányok adnak eligazítást a hazai jogalkotóknak a bírói szervezet de lege ferenda szabályozásakor. 2. A bírói szervezetről szóló hatályos joganyag vonatkozó részeit utalásszerűen szintén felhasználtam, anélkül azonban, hogy azokból túl sokat merítettem volna, hiszen éppen egy új szabályozás körvonalazása volt a célom. 3. A normativista és szakjogász szemlélet oldására — Gáspár Zoltán kifejezését kölcsönözve — alkotmányszociológiai szempontokat is figyelembe kívántam venni, azaz arra is kitértem, a mindennapi gyakorlatban hogyan folyik a bírák ítélkező tevékenysége, és az elmúlt több mint négy évtized alatt a bíróságokon szokásjogilag milyen értelmezése és gyakorlata alakult ki a bírói függetlenségnek. Ennek bemutatása azért szükséges, mert a bírói függetlenség tartalma és jelenlegi megcsontosodott, partikuláris értelmezése így ragadható meg.

A dolgozat gondolatmenete a következő lesz. Az igazságszolgáltatás néhány alkotmányos elvéről, a bírói függetlenségről, a bírói státusról és néhány, eddig bírósági igazgatási feladatként meghatározott kérdésről írok. A bírói függetlenséggel és garanciarendszerével — mivel ez az önálló bírói hatalom egyik legfontosabb talpköve — kiemelten, több helyütt is foglalkozom.

1. Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelveinek körét ki kell bővíteni, és ezeket a szabályokat az Alkotmányban kell megállapítani.

A bevezetőben már röviden írtam arról, hogy a bírói szervezet alkotmányos szabályai az eltelt évtizedek alatt alig változnak és az Alkotmánynovella is érintetlenül hagyta a bírói szervezetről szóló szabályokat. Ezért különösebb bizonyításra nem szorul, hogy ma már a több mint negyven esztendővel ezelőtt megalkotott alkotmányos szabályok és kialakított bírói szervezet nem biztosítják az előfeltételeit annak, hogy az igazságszolgáltatás most és a jövőben a feladatait a modern jogállamiság követelményei szerint lássa el. Ezért további, minőségileg új tételeket kell az Alkotmányban megfogalmaznunk, és azokat részletesen körülírnunk. Így pl. alkotmányi szintű szabályozást igényel a rendkívüli bíróságok felállításának tilalma, a törvényes bíróhoz való jog, az igazságügyi igazgatás és az ügyelosztás legfontosabb rendelkezéseinek meghatározása. Ki kell mondani, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól minden fokon elválasztva működik, a bíróságoknak tevékenységük során joguk van együttműködni más hatóságokkal, valamint, hogy a bíróságok határozatai kötelezőek minden állami vagy magánintézmény számára, és fölötte állnak más hatóságok döntéseinek.

E szabályok Alkotmányban történő kodifikálásának garanciális jelentősége abban áll, hogy a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt (továbbiakban: Bsz.) az Alkotmány rendelkezéseiből kell levezetni. Ezért az Alkotmányban — legalább elvi értelemben — minél több, a bíróságok szervezetét, működését, igazgatását, valamint a bírói függetlenséget és a bíró jogállását meghatározó szabályt kodifikálni kell. Ezt az igényt támasztja alá az is, hogy az utóbbi évek külföldi irodalmában jelentkezik az a törekvés, hogy a bíróságok

által ellátott igazgatási jellegű funkciókkal kapcsolatos eljárások rendezését a bírói függetlenség alkotmányos garanciális szabályainak rendeljék alá.⁶

Az előbb említett elvek közül — kiemelt fontosságukra tekintettel — röviden a rendkívüli bíróságok felállításának tilalmáról és a törvényes bíróhoz való jogról, továbbá az ügyelosztás és az igazságügyi igazgatás szabályairól kell említést tenni.

A. A rendkívüli bíróságok felállításának tilalma.

Rendkívüli bíróságok azok a bíróságok, amelyeket egy meghatározott ügy vagy a megvalósított tényállások meghatározott körének elbírálására állítanak fel. Ilyen bíróságoknak tekinthetők a forradalmi törvényszékek, statáriális bíróságok. A rendkívüli bíróságok felállítása a törvény előtti egyenlőség elvét sérti, ezért felállításuk tilalmát alkotmányi szinten kell szabályozni.

A rendkívüli bíróságoktól azonban meg kell különböztetni a különbírókat, amelyek rendszerint a rendes bíróságok jogállásával bírnak, de a jogalkotó az alkotmányban vagy törvényben általában meghatározott különleges ügycsoportok elbírálására állította fel.⁷

B. A törvényes bíróhoz való jog.

Ugyancsak alkotmányos tétel az, hogy senkit nem szabad törvényes bírója elől elvonni. Ennek az elvnek a tartalma az, hogy a jogkereső állampolgár ügyében vagy a büntetőeljárás alá vont terhelt ügyében senki más, csak bíró járhat el és hozhat döntést. Az utóbbi években pl. a német irodalomban a törvényes bíróhoz való jog olyan kiterjesztő értelmezése alakult ki, amely szerint a törvényes bíró kijelölésére szolgáló szabályokban — így az egyes bíróságok ügyelosztási terveiben is — eleve a lehető legegyszerűbben kell meghatározni, mely tanács és melyik bíró hivatott az egyedi eset eldöntésére. Ilyen módon kívánják elhárítani annak a veszélyét, hogy az igazságszolgáltatást a jogalkalmazó szervek manipulálása révén illetéktelenül befolyásolják, azaz, hogy az egyedi esetben a perben várható eredményt ad hoc döntésre hivatott bírák kiválasztása útján befolyásolják.⁸

Az Alkotmány — a kifejezést nem használva — a törvényes bíróhoz való jogot körülményes körülírással megfogalmazza ugyan, de azt az Alapvető jogok és kötelességek című XII. fejezetben szabályozza.⁹ Rendszertanilag a törvényes bíróhoz való jogot indokolt lenne a bírói szervezetről szóló X. fejezetben elhelyezni és annak tartalmát pontosan meghatározni.

⁶ Kifejezetten erős ez az igény a belga közjogban, amely bírósági jog (droit judiciaire) címen külön foglalkozik ezekkel a kérdésekkel. Vö.: Kovács István: Magyar Alkotmányjog. Szeged, 1990. I. kötet. 39. p.

⁷ Vö.: Bruno Schmidt-Bleibtreu — Franz Klein: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Völlig neu bearbeitete und erweiterte 5. Auflage. Neuwid und Darmstadt, 1980. 986. p.

⁸ Vö.: Peter Perntbaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Springer Verlag New York. Wien, 1986. 282-283. p. továbbá: Christian Gloria: Alkotmányjogi követelmények a bírósági ügyelosztási tervekkel szemben. = MJ, 1990. 6. sz. 563- 565. p.

⁹ Alkotmány 57. § (1) bekezdése.

C. Az igazságügyi igazgatás és az ügyek elosztása.

A bírósági igazgatásról és az ügyelosztásról a hatályos joganyag nem rendelkezik. Bíróságaink tevékenysége e tekintetben a korábbi és jelenleg hatályban lévő utasításokon, valamint a több évtized alatt kialakult gyakorlaton nyugszik. Az azonos ügyszakba beosztott bírák közötti ügyelosztást a bírósági elnökök vagy szakági elnökhelyettesek állapítják meg, a bírák az ügyelosztásba nem szólhatnak bele. A beosztott bírák általában meghatározott ügycsoportokba tartozó ügyeket kapnak meg elbírálásra, de az ügyeket kiosztó elnökhelyettes ettől bármikor belátása szerint eltérhet. Ezen a gyakorlaton azért kell változtatni, mert ez a technikai jellegű tevékenység esetenként lehetőséget nyújt a per elbírálásának érdemi befolyásolására.

A most jelzett problémák megelőzésére, illetve kiküszöbölésére, jó példaként szolgálhat az osztrák megoldás. Az Osztrák Köztársaság Alkotmánya kimondja, hogy bírói hivatása gyakorlása során a bíró látja el a törvény és az ügyek elosztása alapján hozzákerült valamennyi bírósági ügyet, azon igazságügyi igazgatási kérdések kivételével, amelyeket nem a törvények előírása alapján intéznek a szenátusok vagy a bizottságok. Arról is rendelkezik az alkotmány, hogy az ügyek a bíróságok bírái között a bírósági szervezeti szabályzatban meghatározott időtartamra kerülnek szétosztásra, és a bírónak ilymódon kiosztott ügyet tőle csak akadályoztatása esetén lehet elvenni.¹⁰

2. A bírák jogállását — az Alkotmány felbatalmazása alapján — kizárólag a Bsz-ben kell szabályozni.

A jogalkotásról szóló 1987 évi XI. tv. 3. §-a a) pontja szerint a társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését, ezért ez a szabály értelemszerűen irányadó a bírói szervezet szabályainak megállapításakor is. Ezzel összhangban az Alkotmány kimondja, hogy a bíróságokról szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹¹ Ezeknek a szabályoknak az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége az, hogy következetes alkalmazásuk kizárja azt, hogy a végrehajtó-hatalom az igazságügyminiszter vagy a Kormány útján az önálló bírói hatalom számára olyan szabályokat állapítson meg, amelyek eredményeként a bírói hatalmat a végrehajtó hatalom felügyelete alá vonhatnák. A kézirat lezárásakor — 1991. január 31-én — hatályban lévő joganyag ennek az előírásnak nem felel meg, mert pl. a bírák fegyelmi felelősségéről szóló szabályokat az 1/1973. NET.h. számú határozat, a bírósági elnökök jogosítványait pedig a 105/1977. IM (IK.3.) számú utasítás tartalmazza. Ez utóbbi még csak nem is jogszabály, mégis a megyei bírósági elnökök számára jelentős felügyeleti jogosítványokat biztosít. Az Igazságügyi Minisztérium 1991. január 18-án kelt 27007/IM XI. számú, a Bsz. módosítására készített tervezete azon

¹⁰ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 87. cikk (2)–(3) bekezdése, = Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk.: Kovács István, Bp., 1988. 189. p.

¹¹ Vö.: Alkotmány 50. § (4) bekezdés.

megoldása, amely az igazságügyminiszter számára felhatalmazást ad, hogy a bíróságok igazgatására vonatkozó részletes szabályokat rendelettel megállapítsa, szintén vitatható megoldás, mert ez sérti a bíróságok igazgatási autonómiájának elvét.

Véleményem szerint ennek a tételnek a következetes érvényesítésével nem hozunk létre privilégiumokat a bírói kar számára. Ellenkezőleg, ez az elv a bírói függetlenség és a pártatlan igazságszolgáltatás elve töretlen megvalósításának egyik fontos biztosítója.

3. Önálló – a közzolgálati alkalmazottakétól eltérő – bírói jogállás megteremtése és biztosítása.

"A bíró nem közhivatalnok: nem valami jobb mint a közhivatalnok, de valami más." Így fogalmazta meg tömören a fenti tételt René Marcic egyik kiváló művében.¹² Ez az elv a dualizmus korától mintegy nyolcvan esztendőn keresztül, az 1949-ben elfogadott alkotmányig élt, mert a bírói hatalomról szóló 1869:IV. törvénycikk biztosította a bírák számára a közigazgatási tisztviselőktől és egyéb állami alkalmazottakétól eltérő külön státust. Ez nem pusztán előnyöket, az élethosszig tartó és nyugdíjigényt biztosító alkalmazást jelentett, hanem előírta a bírák számára a jogvégeztséget is. Ez igen figyelemreméltó szakmai szelekciót jelentett, hiszen ebben az időszakban a közigazgatásban csak a főjegyzőnél és az árvaszéki elnöknel kívánta meg a jogszabály a jogvégeztséget.¹³ Ezt a megoldást 1949 után elvetették és a bírói kart a közalkalmazotti réteg több százezer főt számláló táborába sorolták, a bírákat ténylegesen is közhivatalnokoknak tekintették.

Annak ellenére, hogy a bírói jogállás és a bírák munkaviszonyára vonatkozó szabályoknak ma még számos közös vonása van a közalkalmazottakéval, a bírák helyzete mégis alapvetően különbözik a közalkalmazottakétól. A munkaviszony tartalmát illetően a leglényegesebb különbség, hogy amíg a közalkalmazottak munkaköri kötelezettségeiket – a jogszabályok keretei között – hivatali feletteseik, végső soron a Kormánynak alárendelten, azok utasításait végrehajtva teljesítik, addig a bírák ítélkező tevékenységük során csak a törvénynek és más jogszabályoknak vannak alávetve, de munkájukat önállóan végzik és őket utasítani nem lehet. Az utasítási jog tilalma azonban csak hosszú fejlődés eredményeként a XVII-XVIII. században alakult ki Nyugat-Európában, amikor az államhatalmi ágak megosztásának elmélete ezen államok alkotmányos berendezkedésében szervezeten is létrejött. A feudális korszakban ugyanis a végrehajtó hatalom a közigazgatási feladatok ellátása mellett bíraskodást is végzett, azonban a merev hierarchia és az utasítási jog érvényesült a jogszolgáltatásban is.¹⁴

¹² René Marcic: Vom Geseztesstaat zum Richterstaat. Wien, 1957. 258. p.

¹³ Vö.: Hencz Aurél: A jegyzőképzés Magyarországon. Szeged, 1976. 819-820. p. Klny. az Állam- és Igazgatás 1976. szeptemberi és októberi számából.

¹⁴ Vö.: Hartwig Donner: Finanzgerichtsbarkeit und richterliche Unabhängigkeit. Marburg, 1971. 71-74. p., valamint Marcic 12. t. a. i.m. Természetesen a bírói munkaviszony

Az utasítási jog tilalma tehát a bírói munkaviszony differentia specifica-ja, amely alapvetően megkülönbözteti a bírói munkaviszonyt a közalkalmazotti munkaviszonytól. Ennek az elvnek a töretlen érvényesítése – valamint az Alkotmány által a bíróságokra ruházott hatáskörökre figyelemmel, amelyek többek között előírják a közigazgatás törvényességének bíróságok általi ellenőrzését – nyomatékosan indokolja a bírói külön státus megteremtését. Véleményem szerint ugyanis a bírói státusnak azt az értékrendbeli különbséget is ki kell fejeznie, hogy a bíróságok a közigazgatási szakhatóságok és az önkormányzatok határozatait ellenőrzik. (Az utasítási jogról más összefüggésben még lesz szó.) A bírói külön státus legfontosabb biztosítója a bírói függetlenség.

4. A bírói függetlenség pontos és részletes meghatározása a Alkotmányban.

"A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve." Így sommázta tömören a bírói függetlenséget az 1949-ben elfogadott alkotmány.¹⁵ Ez az alkotmányos tétel azonban az elmúlt évtizedek alatt nem érvényesült hazánkban. A bíróságok ítélkező tevékenysége felett 1949–1964 között – főként a büntető ítélkező területén – a végrehajtó hatalom totális felügyeletet gyakorolt és a bírákat ítélkező tevékenységük során utasították.¹⁶ Az 1964-es amnesztiarendelelet után, a gazdaság fokozatos liberalizálásának hatására, valamelyest lazult a bírák felett gyakorolt felügyelet, de az utasítási jog változatlanul élt. A hatályban levő, 1972-ben elfogadott Bs. hatálybalépése után fokozatosan és apró lépésekkel a bírák és a bíróságok lassan kivívták azt a jogot, hogy az ítélkező tevékenységet csak közvetett úton befolyásolják a párt és a központi–területi közigazgatási hatóságok. Ennek – a bizonyos értelemben még ma sem lezárult – időszaknak az ítélkezését a "korlátozott függetlenség" jellemzi. Ez azt jelenti, hogy a függetlenség garanciái törvényben nincsenek biztosítva, de az ítélőbírák mégis némi mozgási szabadsággal rendelkeznek ítélkező tevékenységük során. Ugyanakkor az igazságügyminiszter és a megyei bírósági elnökök felügyeleti jogosítványait részletesen szabályozta a jogalkotó. A függetlenség sérelme elsősorban nem a mindennapi ítélkezés során következett be, hanem azokban az esetekben, amikor az igazgatási jogkör lefedte a bírói

egyebekben is különbözik a közalkalmazottak munkaviszonyától pl. a bírákat megillető mentelmi jog, a fegyelmi eljárás különleges szabályai, a munkaviszony keletkezésének és megszűnésének speciális szabályai tekintetében. Ezek azonban az elmúlt negyven esztendő alatt valódi védelmet nem nyújtottak a bírói kar számára.

¹⁵ 1949. évi XX. tv. 41. § (2) bekezdés.

¹⁶ Ma már képet alkothatunk a bíróságok 1950-es és 60-as évekbeli ítélkezéséről. E korszak jogszolgáltatásáról a korabeli Bírósági Határozatokban közölt eseti döntések, a lefolytatott eljárások mennyiségéről és politikai indítékairól pedig *Hankiss Elemér: Kelet-európai alternatívák*. Bp., 1989. 64. p. ad jó áttekintést. Az 1950-es években folytatott büntető igazságszolgáltatásról gazdag levéltári forrásra támaszkodva jó képet ad *Kabler Frigyes: Az ítélkezés irányítása Magyarországon 1949-1956*. Bp., 1989. 58 p. és *Vö.: Requiem, avagy büntető ítélkezési gyakorlat Heves megyében 1949-1954*. 194 p. 32 dokumentum. Mindkettő kézirat.

munkát. Itt meg kell jegyezni azt is, hogy a felügyeleti jog jogosultjai a bírói függetlenséget csorbító felügyeleti intézkedésekkel az utóbbi években már nem vagy rendkívül ritkán és általában indokolt esetekben éltek. Ennek ellenére a korábbi időszak gyakorlata napjainkig hatóan elég visszatartó erőt jelent a bírák számára, hogy ne tágítsák "függetlenségük" határait.

A bírói függetlenséggel szemben támasztott legfontosabb tartalmi követelmény, hogy a bíró feladata ellátása során semmilyen formában nem utasítható. Az utasítási jog tilalma szempontjából nem lehet a bíró tevékenységét úgynevezett "érdemi" (a tárgyalás megtartása és a pervezetés), és "ügyviteli" szakaszra felosztani. Az ítélezés fogalmának ez a megszorító értelmezése ugyanis azt a gyakorlatot eredményezte, hogy az utasítási jog tilalma csak az "érdemi" munkára terjedt ki. Az elnökök arra, hogy a bíró hogyan döntse el az ügyet, nem adtak utasítást a bíró számára. Ugyanakkor a bíró egyéb tevékenységét – azzal, hogy azt igazgatási jellegűnek minősítették – nem vonták az előbbi körbe. Így pl. utasításokat adtak a bírácoknak, hány ügyet kell egy tárgyalási napon tárgyalni vagy hány tárgyalási napot kell – az adott megyében általában rendszeresen megtartott havi tárgyalási napokon felül – még havonta megtartani.

Ez a felfogás szerintem alapvetően a bírósági elnökök statisztikai szemléletéből, a bírói munka jellegének téves értelmezéséből, továbbá a bírói függetlenség nem szabatos meghatározásából fakadt. Nyilvánvaló, hogy a bírót sem a tárgyalás vezetésére, sem pedig egyetlen más tevékenységre nem lehet utasítani, mert a bíró munkája egységes egészet képező, egymással szervesen összefüggő munkafolyamatokból áll. Legfeljebb eljárásjogi és formai szempontból különíthető el a munkavégzés tárgyalásra és az azt megelőző felkészülési szakaszra. Tartalmi szempontból azonban a tárgyalásra való felkészülés és az ennek körében tett intézkedések – a tárgyalások időpontjának kitűzése és az egy napra kitűzött perek számának meghatározása – szervesen kapcsolódnak a tárgyaláshoz. Számomra az is kézenfekvő, hogy amennyiben mennyiségi előírásokat állapítanak meg a bírák számára, az adott esetben szintén sértheti a bírói függetlenséget. Ha sok ügyet kell elbírálni egységnyi idő – egy tárgyalási nap – során, kevesebb idő jut egy ügy elintézésére, mint amennyit a bíró ahhoz indokoltnak tart, ezáltal csorbát szenvedhet a bíró "belső" függetlensége. Másrészt a jogkereső állampolgár is károsulhat, hiszen az ügyintézés színvonala így csökken, ami kihatással van az érdemi döntés megalapozottságára.

Az előbbi, a tényleges helyzetet bemutató kitérőt azért tettem, hogy bemutassam, ez a gyakorlat úgy alakulhatott ki, hogy sem az Alkotmány, sem pedig a Bsz. nem kodifikálta a bírói függetlenség tartalmi elemeit. Többször utaltam már arra, hogy az Alkotmánynovella a bírói függetlenséget nem szabályozta újra. Ezért félok, hogy a korábbi gyakorlat fennmarad, mert a bírói függetlenség deklarálása önmagában semmilyen garanciát nem nyújt annak törvényrontó értelmezésével szemben. Hogyan léphetnének előre ezen a területen? Ehhez ismét egy kis kitérőt kell tenni, de ezúttal nemzetközi összehasonlítást ajánlok.

A legújabb nyugat-európai alkotmányfejlődés egyik markánsan kitapintható vonása, hogy a bírói hatalom szabályozásakor a szabályozás egyértelműen kifejezi és központba helyezi a bírák személyi és hivatásbeli függetlenségének garanciáit, és a bírói függetlenséget igen részletesen szabályozzák az alkotmányokban.¹⁷ Így pl. tanulságos a már előbb idézett hazai szabállyal összevetni, hogy a török alkotmány a bírói függetlenséget hogyan definiálja: "A bírák függetlenek feladataik intézése során, az Alkotmány és a törvények szerint lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően döntenek. Semmiféle szerv, hivatal, hatóság és személy nem adhat parancsokat vagy utasításokat az igazságszolgáltatás gyakorlásában a bíróságoknak és a bírácoknak; nem lehet adni körleveleket, valamint ajánlásokat és figyelemfelhívásokat."¹⁸ A török alkotmányból vett idézetet azért választottam, — a bírói függetlenség szabatos meghatározásán kívül —, mert az új török alkotmány elfogadása előtti időszakban a török társadalom mélystruktúrája és politikai berendezkedése némi hasonlóságot mutat a miénkkel, így nyilván nem véletlenül szenteltek a török törvényhozók kiemelt figyelmet a bírói függetlenség pontos meghatározásának. Ezért éppen napjainkban, amikor a jogállam kiépítésének kezdeti szakaszában vagyunk, — a társadalmunkban ma még benne rejlő antidemokratikus reflexek ellenőrzésére — nem baj, ha a bírói függetlenséget és annak garanciáit túlszabályozzuk. Újabb néhány évtized majd lemorzsolja a túlszabályozás esetleg szükségtelen elemeit. A bírói függetlenség meghatározásakor azt az alapelvet kell érvényesíteni, hogy pontosan kell meghatározni a bírói függetlenség fogalmát és tartalmát. Csak így kerülhető el a bírói függetlenségnek az Alkotmány szellemével ellentétes magyarázata.

5. Meg kell teremteni a bírói függetlenség garanciáit.

A bíróságok feladata az igazságos és pártatlan ítélkezés. A bíraskodás a bírák ítélkező tevékenysége során valósul meg. Ezért — a bírói függetlenség pontos definiálásán túlmenően — kiemelten fontos a bírói függetlenség biztosítékainak megteremtése. A bírói függetlenséget az elmozdíthatatlanság (ami gyakorlatilag az élethossziglani kinevezést jelenti) és az áthelyezés tilalma biztosítja. Ezeket a klasszikus garanciális szabályokat az 1949-es alkotmányunk szintén kiiktatta jogrendünkéből, és azokat a hatályos tételes jog ma sem tartalmazza. Márpedig — attól függetlenül, hogy az egyedi ügy elbírálása során utasítják-e a bírót vagy sem — addig bírói függetlenségről nem beszélhetünk,

¹⁷ A bírói hatalomról a legújabb nyugat-európai alkotmányokban áttekintést ad és szintén kiemeli a török alkotmány meghatározását annak precizitása miatt Kiss Barnabás: *Az államszervezet az új alkotmányokban.* = Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Bp., 1990. Szerk.: Kovács István és Tóth Károly. 68-69. p.

¹⁸ A török alkotmányfejlődéshez lásd: *Hegedűs Éva* bevezetőjét a török alkotmányhoz. = 17. t.a. i.m., 377. p.

amíg ezeket a szabályokat újra nem emeljük be a magyar alkotmányosság sáncái mögé.¹⁹ Nagyon röviden ezeknek a biztosítékoknak a lényege a következő:

Az elmozdíthatatlanság azt jelenti, hogy a bírákat élethossziglan vagy nyugdíjkorhatár betöltésig kell kinevezni, és bírói hivatalukból nem mozdíthatók el az Alkotmányban meghatározott korhatár elérése előtt. Ez a szabály természetesen azt is jelenti, hogy az Alkotmányban meghatározott nyugdíjkorhatár betöltésekor viszont a bírónak kötelező nyugállományba vonulni.²⁰ A bírákat csak jogerős fegyelmi ítélettel lehet hivatalukból elmozdítani, vagy ha tisztségük ellátására egészségügyi okokból tartósan képtelenek.

Az áthelyezés tilalma szorosan összefügg az elmozdíthatatlansággal, de tartalma annál szűkebb, hiszen áthelyezés esetén – szemben a bírói tisztségből történő elmozdítással – a bíró tisztségét megtartja, csak székhelyét kénytelen megváltoztatni.

Mindkét tételt az Alkotmányban is és a Bsz.-ben is szabályozni kell.

6. A bírói függetlenség és a bírósági igazgatás elhatárolása egymástól.

A bírói függetlenség csak korlátozott és részletesen szabályozott felügyelettel egyeztethető össze. A hatályos szabályozás szerint és a jelenlegi gyakorlatban a bírósági igazgatás nem jelent mást, mint a bíróságok és a bírák feletti, a végrehajtó-hatalom által gyakorolt felügyeletet. Ezt a felügyeletet a korábbi évtizedekben kialakult gyakorlat és szabályozás partalanná tette. A bírósági elnökök a végrehajtó-hatalom által rájuk ruházott hatáskörükben eljárva a bíróságok feletti államigazgatási felügyeletet látták el. Ennek keretében az ítélkezési gyakorlat elemzésére hivatkozással rendszeresen vizsgálták a bírák által jogerősen befejezett ügyeket mennyiségi és minőségi mutatók alapján. Ezeknek a vizsgálatoknak a – jogszabályban deklarált – célja, mely szerint az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása, valamint a kezdő bírák tapasztalatlanságából fakadó és az ítélkezés során elkövetett hibák kijavítására kell ezeket a vizsgálatokat elvégezni, nem kifogásolható. A probléma abból adódik, hogy ezeket a vizsgálatokat a bírósági elnökök – mérlegelési jogkörükben eljárva – bármikor elrendelhették és elrendelhetik a bíróval

¹⁹ A bírák elmozdíthatatlanságát Tarr György is fontosnak tartja. Vö.: Tarr György: Gondolatok a bírói hatalom gyakorlásának reformjáról és a bíróságok szervezetéről. = MJ., 1989. 7-8. szám. 678. p. Az ő véleményéhez én csak annyit tettem hozzá, hogy alkotmányos elvről van szó, amelyet az Alkotmányban kell szabályozni. Nem véletlen az sem, hogy a francia Államtanács több határozatában elvi érveléssel kimondta, hogy a bírói függetlenség szerves tartalmi eleme az elmozdíthatatlanság. Az Alkotmánytanács 1967. január 26-i és az 1970. július 9-i döntései a bírák függetlenségéről és elmozdíthatatlanságáról. = *ifj. Trócsányi László*: Az alkotmánybíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban. Bp., 1989. 101-107. p. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

²⁰ Számos nyugat-európai alkotmány kötelező nyugdíjkorhatárt ír elő, amikor a bíró nyugdíjba vonul. Pl. a görög alkotmány 65. illetve – magasabb bíróságokon – 67. életévben állapítja meg a nyugdíjkorhatárt. = 15. t.a. i.m., 144. p.

szemben. Ilyen vizsgálatok elrendelésére — a fent említett okokon kívül — elsősorban akkor került sor, amikor a vizsgálat alá vont bíró által elvégzett munkamennyiség néhány hónapig, vagy esetleg tartósan alatta maradt a bírósági gyakorlatban szokásjogi úton kialakult, valamint az 1950-es években megállapított normának.

A bíróságokon a statisztikai szemlélet évtizedeken keresztül háttérbe szorított minden egyéb szempontot. 1950-ben elbocsátottak az igazságszolgáltatásból 1500 bírót és bírósági fogalmazót. Ettől az időtől kezdve évtizedeken keresztül egyáltalán nem, vagy csak elhanyagolható mértékű létszámfejlesztésre került sor. Ezzel szemben a bíróságok feladatai fokozatosan nőttek, az utóbbi időben pedig robbanásszerű hatáskör bővülés következett be, amit nem követett megfelelő létszámfejlesztés. Emiatt az igazságszolgáltatás dolgozói évtizedek óta folyamatosan erőn felül dolgoznak, ennek ellenére nagyon sok bíróság mára már működésképtelenné vált. A túlterhelt igazságszolgáltatás működőképességének megőrzésére egyetlen eszközt, a statisztikai mutatókat használták, mert a bírósági elnökök mindig be tudták bizonyítani a bírák számára, hogy keveset dolgoznak. Egy statisztikai adat szerint 1937-38-ban évi 345, 1951-ben 350, 1953-56-ban 408-439, míg 1987-ben 578 peres és 183 nem peres ügy elbírálása várt egy bíróra.²¹ Ez természetesen — informális szinten — jelentősen csökkentette a bírák amúgy is relatív függetlenségét.

A bírói tevékenység gyakori és felügyeleti jellegű vizsgálata — azzal, hogy feltárták a bírák ítélkezése során előfordult hiányosságokat és több munka elvégzésére szorították őket — burkoltan utasítást is jelentett, hiszen amennyiben a bírák nem igazodtak a vizsgálat ítélkezést "orientáló" megállapításaihoz, és továbbra is a korábbi gyakorlatot folytatták, abban az esetben a következő vizsgálat ismét hibaként tárta volna fel a korábban kifogásolt gyakorlatot. Ezzel a vizsgálat alá vont bíró — mivel nem teljesítette a vele közzölt elvárásokat — hivatali előmenetelét kockáztatta volna, az illető bíró nyilván "visszaeső" lett volna. Természetesen az írásbeli anyagot — informális jellegű, de nem következmények nélküli — szóbeli utasítások egészítették ki.

Mivel a bírák függetlenségét igazi biztosítékok nem szavatolják, az előbb ismertetett gyakorlat következtében a bíróságok tevékenységére rátelepedett a totális igazgatási felügyelet. Igaz ugyan, hogy ez a felügyelet az utóbbi években lazult, de fenyegető jelenléte továbbra is megmaradt. Amíg ez a mechanizmus él, addig nem lesz független bíróság és független bíró.

Az ismertetett gyakorlaton azzal lehetne változtatni, ha a bírói függetlenséget valódi tartalommal töltenénk meg. A vizsgálat rendjét pedig úgy kell szabályozni, hogy fő szabályként azt kell kimondani, hogy a bíróság elnöke meghatározott időközökben jogosult a bíró munkáját megvizsgálni. Egyéb esetekben csak akkor lehet vizsgálatot vagy minősítést készíteni a bíró munkájáról, ha a bíró magasabb állásra nyújt be pályázatot, vagy fegyelmi eljárás megindítására alapul szolgáló mulasztást követett el. Alapelve kell tenni azt is,

²¹ Vö.: 30.019/1987 IM jelentés.

hogy a vizsgálat megállapításaival szemben a bíró jogorvoslati jogosultsággal rendelkezzen, amelyet testület bírál el. Ezen az eseteken kívül nincsen létjogosultsága a vizsgálatoknak. A bírák ítélkező tevékenységét ugyanis fellebbezés folytán a másodfokú bíróság felülbírálja. További garanciális szabály, hogy a bírák nyilvános tárgyaláson bírálják el az ügyeket, a nyilvánosság pedig szintén alkalmat ad a bírói tevékenység – bírói függetlenség csorbitása nélküli – ellenőrzésére.

7. Minden bírói állást nyilvános pályázat útján kell betölteni. Az üres állásokat – szintén pályázat útján – baladéktalanul be kell tölteni.

Főszabályként - a bírói állásokat nem pályázatok útján töltik be. Az igazságügyi személyzeti politikában több évtizede stabil gyakorlat alakult ki és rögzült. Ennek a rendszernek a legnagyobb fogyatékosága az volt, hogy – elsősorban a bírósági elnöki és legfelsőbb bírósági bírói állások betöltésénél – a szakmai kvalifikáció helyett a politikai szempontokra helyezte a fő hangsúlyt. További problémát jelentett, hogy – törvényben garantált előmeneteli rendszer hiányában – a bírák személyi ügyében a döntéseket a nyilvánosság kizárásával szűk grémiumok hozták.²² Ezek miatt az okok miatt a bírói életpálya a bíró számára nem volt kiszámítható.

A pályázati rendszer hatékonyságát bizonyítja, hogy több nyugat-európai államban a különböző bírói állások betöltése pályázati úton történik. Az egyes államokban eltérő szabályozás érvényesül, de az általánosságban elmondható, hogy különös hangsúlyt helyeznek a szakmai kiválasztásra. Így pl. az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye kimondja, amennyiben a szövetségi bírói állásra elegendő pályázó van, legalább három, ha azonban több mint egy hely vár betöltésre, legalább kétszer annyi személyt kell a kinevezésre vonatkozó javaslatnak tartalmazni, mint ahány bíró kinevezésére sor kerül.²³ Hasonló szabályt tartalmaz Belgium alkotmánya is, amely szerint a fellebbviteli bíróságok tanácsosait, valamint az elsőfokú törvényszékek elnökeit és elnökhelyetteseit a király nevezi ki két kettős lista alapján, amelyek közül az egyiket az érintett bíróságok, a másikat pedig a tartományi tanácsok terjesztik a király elé.²⁴ Az olasz alkotmány pedig általánosságban alkotmányos elvként rögzíti, hogy a bírák kinevezésére pályázati úton kerül sor.²⁵

Az összes bírói állás pályázat útján történő betöltésének bevezetésétől az várható, hogy megteremti az esélyegyenlőséget a bírói állások betöltésénél és lehetővé teszi a közvélemény általi nyilvános ellenőrzést. Hosszabb távon pedig megállítja a bírói kart évtizedek óta súlytó kontraszelekcións folyamatot. Amennyiben egy állásra több személy nyújt be pályázatot, mód nyílik a legkiválóbb jelölt felvételére. Természetesen az már most is jól látható, hogy

²² A bírák előmenetelét ma már törvény szabályozza. Vö.: 1990. évi LXXXVIII. tv.

²³ Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye. = 15. t.a. i.m., 189. p.

²⁴ Uo.: Belgium alkotmánya 99. cikk (1) bekezdés. 253. p.

²⁵ Uo.: Olaszország alkotmánya 106. cikk (1) bekezdés. 400. p.

önmagában a pályázati rendszer nem képes orvosolni az igazságszolgáltatás évtizedek óta állandósult jelentős létszámhiányát. Ehhez az is szükséges, hogy helyreálljon a bírói pálya anyagi és erkölcsi megbecsülése, biztosítva ezzel, hogy a többi jogász pályáról a legkiválóbb gyakorlati szakemberek jelentkezzenek a bírói állásokra. Végül az általános pályázati rendszer mielőbbi bevezetéséhez a jogkereső közönségnek és a bírói karnak is elemi érdeke fűződik, mert hosszú távon ez a rendszer a személyzeti politikában a szakmai rátermettséget és az autonóm személyiséget fogja előnyben részesíteni és nem a bírói hivatás lényegétől idegen és oly távoli egyéb szempontokat.

A pályázati rendszer bevezetésével egyidejűleg be kell vezetni azt is, hogy kötelező a megüresedett bírói állásokra pályázatot kiírni, és azokat minél előbb be kell tölteni. Ellenőrizni kell folyamatosan, hogy a bírósági elnökök ezt a kötelezettséget teljesítik-e. Nagyon fontos lenne ugyanis, hogy a bíróságok teljes létszámmal tudjanak működni. A bírák számára azért bír e szabály kimondása jelentőséggel, mert amennyiben nem teljes létszámmal dolgozik egy bíróság, az egy bíróra eső havi ügyérkezés és az ezzel járó munka jelentősen megnövekszik. Ezt pedig — az optimális munkafeltételek biztosítása érdekében — el kell kerülni. De a jogkereső állampolgárok számára is kihatással van a bírák munkaterhének növekedése két szempontból is. Először, lelassul az ügyintézés. Ez már önmagában is sérelmes lehet, hiszen adott ügyben a pertartamnak az ügyfél számára is jelentősége van, mert egyes esetekben, ha nagyon elhúzódik a per befejeződése, előfordulhat, hogy mire a bíróság a perben meghozza az ítéletet, elenyészik a keresettel érvényesíteni kívánt jogi érdeke. Másodszor a nagy bírósági munkateher következtében csökken az ügyintézés színvonala, és ez szintén az ügyfelet sújtja, mert keresetét a bíróság nem tudja kellő alapossággal tárgyalni.

8. Átfogó bírói szervezeti reformot — most!

Közismert tény, hogy az igazságszolgáltatás reformja körében felvetődött az ítéletátlak felállítására iránti igény és gyakorlatilag az 1949 előtti törvénykezési szervezet visszaállításának gondolata. Ennek a — főként az Igazságügyi Minisztérium által támogatott — nézetnek az a lényege, hogy a bírósági szervezet átfogó átalakítását a tárgyi és személyi feltételek fokozatos megteremtésével és az eljárásjogok reformjával együtt több lépcsőben, 1995-ig kell végrehajtani. ²⁶Bár nem mindenben osztom az ítéletátlak felállítására iránti igény indokoltságát, az már jelenleg is nagy valószínűség szerint látható, hogy ez a munka évekig fog tartani. A kérdés az, hogy indokolt-e és célszerű-e az új Bsz. megalkotását — a jelenlegi gazdasági helyzetben amúgy is egyre bizonytalanabbnak tűnő és nehezen megvalósítható — ítéletátlak felállítására vonatkozó tervvel összekötni? Nézetem szerint ez se nem indokolt, se nem célszerű.

A Bsz. anyagának központi része — a Magyar Köztársaság bírósági szervezetének meghatározása mellett — az igazságszolgáltatás alapelveinek, az

²⁶ Szigeti Ágnes: Az új bírósági szervezet kialakításának feltételei. = MJ, 1990. 2. sz. 100.

igazságügyminiszter jogkörének és a bíró jogainak és kötelességeinek (jogállásának) szabályozása. Ebből a joganyagból – mint azt eddig igyekeztem bizonyítani – sürgős és halaszthatatlan reformra szorul a bírák jogállásának, a bírói függetlenségnek és az igazságügyminiszter jogkörének a szabályozása. Ezeknek a szabályoknak halaszthatatlan újra kodifikálása és az ítélőtáblák felállítása miatt szükséges eljárási reform között okozati összefüggés nincsen. Ez utóbbi nem előfeltétele az előbbinek. Ezenkívül a bírói függetlenség és a bírák jogállására vonatkozó szabályok egységesen vonatkoznak minden bíróra, függetlenül attól, hogy helyi, megyei, netán a jövőben ítélőtáblai szolgálatot teljesít a bíró.²⁷

Ami a célszerűséget illeti, szabad legyen egy történelmi példára utalnom. Az 1869:IV. törvénycikket – mely a modern polgári igazságszolgáltatás szervezeti alapjait lefektette – igen hosszú előkészítő folyamat után – néhány hónap alatt megalkotta a törvényhozás és a törvény egységesen hatályba is lépett. A polgári korszak törvénykezési szervezetének perorvoslati fórumrendszere pedig – még sokáig feudális hagyományoktól terhelten – csak több évtized alatt épült ki.

Végül további érv, hogy a bírák jogállása újraszabályozásának gyakorlati költségkihatása nincsen, és – amennyiben a műhelytanulmányok rendelkezésre állnak – bármikor elkezdődhet az anyag jogszabályi formába öntése. Ezzel szemben az ítélőtáblák feállításához szükséges tetemes pénzügyi fedezet előteremtésének nehézségei mindig rátelepednek a fellebbezési fórumrendszer reformját szolgáló perjogi reformtörekvésekre és jelentősen lelassítják azokat.

Nem tekintetem feladatomnak a hatályos Bsz. átfogó ismertetését és bírálatát. Annyi kritikai észrevétel azonban mindenképpen idekíváncozik, hogy nem szerencsés a jelenlegi megoldás, amely egy törvényben szabályozza a bírák jogállását és a bírói szervezetet. Ebből a szempontból a németországi megoldást lehetne a jövőben tanulmányozni és megfelelő módosításokkal átvenni. Németországban ugyanis külön törvény szabályozza a bírák jogállását (Richtergesetz), valamint a bíróságok szervezetét és működését (Gerichtsverfassungsgesetz). A német irodalom élesen elhatárolja egymástól a két területet és azokat külön tárgyalja.²⁸

Összegezve az eddig leírtakat, a Bsz. reformját – egy új Alkotmány kidolgozásával összekapcsolva – nem szabad tovább halasztani, mert az államszervezetünk reformjának soronkövetkező lépéseként az önálló bírói hatalmat kell megteremteni. Csak ennek megvalósítása után írhatjuk fel a Legfelsőbb Bíróság épületének homlokzatára a régi jelmondatot, amely hajdan a Kuria homlokzatát díszítette: *Justitia regnorum fundamentum*.

²⁷ A Legfelsőbb Bíróság és elnökének jogállása ma még több szempontból eltér ettől, mert a Legfelsőbb Bíróság nem illeszkedik be az egységes bírói szervezetbe.

²⁸ Vö.: Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- u. Haushaltverfassung, Notstandverfassung. München, 1980. 902-919. p.

JÓZSEF LICHTENSTEIN

BEITRÄGE ZUR VERFASSUNGSMÄSSIGEN REFORM DER GERICHTSORGANISATION

(Zusammenfassung)

Die moderne Gerichtsorganisation entstand in Ungarn im Jahre 1869. Das Richtergesetz hat die richterliche Unabhängigkeit abgeschafft. Die Bedingungen für die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt und die richterliche Unabhängigkeit erlosch nach fast einem Jahrhundert langen Geltung; 1949 wurde durch eine radikale Veränderung nach der kommunistischen Machtübernahme die klassische richterliche Unabhängigkeit aufgehoben. Seither hat es in Ungarn 40 Jahre lang keine unabhängige rechtsprechende Gewalt gegeben.

Diese Situation wurde durch die 1989 erfolgte umfassende Verfassungsmodifizierung grundlegend verändert, als sie die Stalinistische Verfassung vom Jahre 1949 fast in ihrem ganzen Umfang abwandelte. Neben mehreren hochwichtigen Verordnungen hat die Verfassungsnovelle die Idee der Rechtsstaatlichkeit erneut zur Verfassungskraft erhoben. Betreffs der richterlichen Organisation wurde festgelegt, dass die Berufsrichter vom Präsidenten der Republik auf unbestimmte Zeit ernannt werden, den Richtern wurde die politische Tätigkeit sowie die Parteimitgliedschaft untersagt und als prinzipielle These festgelegt, dass die Gesetzlichkeit der Verwaltungsbestimmungen von den Gerichten kontrolliert werden.

Infolge der Verfassungsänderung stehen das IV. Gesetz von 1972 über die Gerichtsorganisation und den Rechtsstand der Richter schon nicht mehr im Einklang mit den in der Verfassung konzipierten, da das Gerichtsorganisationsgesetz bereits nahezu 20 Jahre in Kraft steht. Ausserdem fehlen aus unserer Verfassung - im Vergleich zu der Verfassungen der westeuropäischen Länder - zahlreiche verfassungsmässige Prinzipien der richterlichen Gewalt.

Der Verfasser, der ein Richter und Verfassungsjurist ist untersucht einige verfassungsmässige Prinzipien der Gerichtsorganisation. Die Arbeit befasst sich vornehmlich mit der richterlichen Unabhängigkeit. Sie erörtert jene Faktoren, welche die Unabhängigkeit der Richter einschränken; sie lenkt die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer Separierung der Zuständigkeit der richterlichen Unabhängigkeit und der Justizverwaltung.